

Dieter Boris



Lateinamerikas Politische Ökonomie

**Aufbruch aus historischen
Abhängigkeiten im 21. Jahrhundert?**

Dieter Boris
Lateinamerikas Politische Ökonomie

Dieter Boris ist em. Professor am Institut für Soziologie an der Philipps-Universität in Marburg. Bei VSA erschien von ihm 2006 (mit Anne Tittor): *Der Fall Argentinien. Krise, soziale Bewegungen und Alternativen.*

Dieter Boris

Lateinamerikas Politische Ökonomie

Aufbruch aus historischen Abhängigkeiten
im 21. Jahrhundert?

VSA: Verlag Hamburg

www.vsa-verlag.de

© VSA: Verlag 2009, St. Georgs Kirchhof 6, 20099 Hamburg
Erweiterte und aktualisierte Neuauflage des Buches
»Zur Politischen Ökonomie Lateinamerikas.
Der Kontinent in der Weltwirtschaft des 20. Jahrhunderts« von 2001
Alle Rechte vorbehalten
Druck und Buchbindearbeiten: Idee, Satz & Druck, Hamburg
ISBN 978-3-89965-258-1

Inhalt

Vorwort zur zweiten Auflage	7
Vorwort zur ersten Auflage	8
1. Tragödie und Farce: Lateinamerikas ambivalente Entwicklung und die Rolle des Liberalismus	10
2. Primäre Einbindung in den Weltmarkt: das exportgeleitete Entwicklungsmodell (1870-1930)	18
3. Nach der Weltwirtschaftskrise: die erste Phase der Importsubstitution (ca. 1930-1955)	27
Wirtschaftliche Aspekte	27
Gesellschaftliche und politische Aspekte	36
4. Selbstblockaden und Widersprüche: die »zweite, schwierige« Phase der Importsubstitution (ca. 1955 bis 1982/85)	46
Wirtschaftliche Aspekte	46
Gesellschaftliche und politische Aspekte	56
6. Die Etablierung des neoliberalen Projekts (ca. 1985 bis heute)	78
Wirtschaftliche Aspekte	78
Gesellschaftliche und politische Aspekte	91
7. Die CEPAL und die weltwirtschaftliche Integration	106
8. Regionale, wirtschaftliche Integrationsprojekte (MERCOSUR, NAFTA)	123

9. Lateinamerikas Wirtschaft in der ersten Dekade des Jahrhunderts	139
Außenwirtschaftliche Diversifizierungs- und Integrationsbemühungen	145
Aspekte der sozialen Entwicklung	151
Zwischenbilanz am Ende der ersten Dekade	161
10. Rückblick und Ausblick	165
Zehn Jahre später – aktuelle Tendenzen	174
Abkürzungen	178
Literatur	179

Vorwort zur zweiten Auflage

Da der vor etwa zehn Jahren verfasste kleine Jahrhundert-Rückblick auf zentrale wirtschaftliche und politische Entwicklungslinien in Lateinamerika und deren Zusammenhang mit den jeweiligen weltwirtschaftlichen Konstellationen nach wenigen Jahren vergriffen war und Verlag wie Autor eine weitere Auflage sinnvoll erschien, wird nun eine aktualisierte und erweiterte Version dieser Schrift vorgelegt. Neben kleinen inhaltlichen Ergänzungen und stilistischen Korrekturen wurde das Ausblickskapitel 10 überarbeitet und aktualisiert. Ein neues 9. Kapitel über die erste Dekade des neuen Jahrhunderts wurde hinzugefügt. Die wichtigste inzwischen erschienene Literatur zum Gegenstand des Buches wurde berücksichtigt und in die bibliografischen Angaben aufgenommen. Die fast mit der Jahrhundertwende einsetzende Welle neuer politischer Orientierungen und die Etablierung einer Reihe von Links- oder Mitte-Links-Regierungen in nicht wenigen Ländern des Subkontinents wird zwar in ihrer Bedeutung für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung aufgegriffen, aber als solche nicht umfassender analysiert. Dies wäre zweifellos nur durch eine gesonderte Studie zu leisten.

Marburg, im September 2009
Dieter Boris

Vorwort zur ersten Auflage

Die vorliegende Studie über die weltwirtschaftliche Integration Lateinamerikas vor allem während des 20. Jahrhunderts steht im Kontext der vielen Jahrhundert-Betrachtungen.

Jeder Rückblick und jede Reflexion historischer Verlaufsformen geht vom aktuellen Stand der Entwicklung und vom erreichten Wissensniveau aus und misst nicht selten die Vergangenheit auch an den möglichen Perspektiven der Zukunft. Hier liegt ein besonderer Ansatzpunkt dieser Studie: Wie ist es zu erklären, dass eine weitgehende Integration Lateinamerikas unter liberalen Formen, die zunächst in einer großen Krise endete (1929ff.), ca. 50 Jahre später im Gefolge einer weiteren tiefen Krise (1982ff.) wieder aufgenommen werden konnte und bis auf den heutigen Tag von praktisch allen Regierungen Lateinamerikas (außer der kubanischen) mit erheblichem Eifer verfolgt wird? Dies ist der rote Faden, der sich durch die Untersuchung hindurchzieht, und mit dem natürlich eine Fülle von Einzelfragen und Problemen verbunden ist: z.B. die Frage nach Kontinuität und Diskontinuität der kapitalistischen Gesellschaftsverhältnisse in Lateinamerika, das Problem der Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen dem alten und neuen Liberalismus, die These von der Vergleichbarkeit der weltwirtschaftlichen Situation und der internen Konstellation damals und heute; natürlich sind die Fragen nach den jeweiligen Handlungsspielräumen der einzelnen Länder bzw. der Hauptakteure in den betroffenen Gesellschaften gegenüber den weltwirtschaftlichen Zwängen (den objektiven und mitverursachten) und nach dem Widerstandspotenzial, das eventuell zu einer Richtungsänderung hätte führen können, zentrale und interessante Problemstellungen. Das Verhältnis von ökonomischen Bewegungsgesetzen zu den gesellschaftlichen Institutionen und strategischen Handlungsentwürfen der dominanten Akteure, das eine Fülle von Schwierigkeiten in sich birgt, wie sie in den verschiedenen Varianten der Regulationstheorien diskutiert werden, kann hier nur grob umrissen werden; vielleicht sind in dem einen oder anderen Fall die entsprechenden Fragen genauer und aus heutiger Sicht zu formulieren und einige Hinweise für weitere Forschungen möglich.

Besondere Aufmerksamkeit gilt den wichtigsten »Wendepunkten« der Entwicklung: ca. 1860/70, 1930/40 und 1982/85, von denen an jeweils ein

neues wirtschaftspolitisches Paradigma und Entwicklungsmodell ins Leben gerufen wurde. Das diesen Bruchstellen und Knotenpunkten zugrundeliegende Ineinandergreifen von externen (weltwirtschaftlichen) und internen (binnenökonomischen) Faktoren und deren Einbindung in die sich verändernden gesellschaftlichen und politischen Kontexte stehen im Vordergrund der Analyse. Im Wechsel der wirtschaftspolitischen Strategien während der Etappen der wirtschaftlichen Entwicklung drückt sich die jeweilige mehr oder minder kohärente Zusammenfassung und das Gewicht dieser Bestimmungsfaktoren aus. Jede besondere Hauptphase der jüngsten lateinamerikanischen Geschichte hat mit ihrem besonderen Akkumulations- und Regulationsregime spezifische Widersprüche produziert, die zu einer Schwächung und schließlich Ablösung dieses Modus von Entwicklung, Herrschaft und Weltmarktbezug führten. Aus einer solchen Perspektive, die hier freilich nur andeutungsweise durchgehalten wird, sind Bausteine einer »Logik der Entwicklung« zusammenzutragen, die durch große materielle Fortschritte einerseits und Ausdehnung von Armut/Elend andererseits gleichermaßen gekennzeichnet ist und die man als »Metamorphosen von Entwicklung und Unterentwicklung« begreifen könnte.

Selbstverständlich kann ein Essay nicht mit den entsprechenden Spezialstudien, enzyklopädischen Werken oder Handbüchern konkurrieren. Auch kann er nicht die einschlägigen Jahrhundertüberblicke aus der Feder prominenter Sozialhistoriker und Ökonomen ersetzen: Von diesen sei zur vertiefenden Lektüre vor allem auf die Arbeiten von Tulio Halperin Donghi (1991), Victor Bulmer-Thomas (1994) und Rosemary Thorp (1998) verwiesen.

Auch kleine Bücher sind häufig nicht ohne den Beistand einer Helferschar zu produzieren. Zu danken ist an dieser Stelle: Alvaro Berriel, Steffen Dörhöfer, Mark Seeger, Peter Hiedl und insbesondere Bettina Wallon und meiner Frau Anita, der ich diese Studie widme.

*Marburg, Oktober 2000
Dieter Boris*

1. Tragödie und Farce: Lateinamerikas ambivalente Entwicklung und die Rolle des Liberalismus

Lateinamerika trat ins 20. Jahrhundert in einer ökonomischen Epoche, die durch einen langanhaltenden expansiven Grundton und kleinere, nur zeitweise Rückschläge gekennzeichnet war. Diese »lange Welle« dynamischer Entwicklung der Weltwirtschaft (und damit auch Lateinamerikas) begann schon im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts und dauerte – mit dem Einschnitt des Ersten Weltkriegs (1914-1918) – bis zur Weltwirtschaftskrise (1930) an. Insofern war der Jahrhundertbeginn für Lateinamerika sowohl ökonomisch wie auch politisch kein Einschnitt, sondern ein Datum, das mit in einer langen Wachstumsperiode lag.

Lateinamerika beendete dieses Jahrhundert in einer Phase, die seit fast 20 Jahren (seit der Schuldenkrise von 1982) durch eine strukturell stagnative Konstellation zu charakterisieren ist, welche nur von kurzen konjunkturellen Aufschwüngen unterbrochen wurde. Ein neues, solideres Entwicklungsmodell wird zwar verbal angestrebt, teilweise als auf dem Weg befindlich propagiert, aber ein grundlegender Transformationsprozess, der dieses tragen könnte, hat bislang – trotz vielerlei »Reform«-Geredes – nirgendwo stattgefunden.

Gegenüber den Befunden der ökonomischen Leistungskraft, die am Anfang des Jahrhunderts weitverbreiteten Optimismus erzeugt hatten, steht am Ende eher ein gewisser Pessimismus und eine skeptische Haltung darüber, ob die seit den 1980er Jahren geltenden Maximen neoliberaler Politik wirklich Erfolg versprechen. Unabhängig von diesen großen Diskrepanzen bezüglich der realen ökonomischen Entwicklung und der allgemeinen Stimmung ist ein wirtschaftspolitischer und ideologischer Gleichklang zwischen damals und heute nicht zu übersehen. Man fühlt sich aber an das (Hegel zugeschriebene) Wort erinnert, dass alle großen weltgeschichtlichen Ereignisse sich sozusagen zweimal ereignen: das eine Mal als Tragödie, das andere Mal als Farce.

Der Liberalismus im ökonomischen und politischen Sinne war bekanntlich die zentrale Legitimationsideologie des aufsteigenden Bürgertums in Europa, das wie selbstverständlich diese Botschaft mit seinem epochalen

Sieg während des 19. Jahrhunderts über den ganzen Globus – soweit er zugänglich war – trug. Für den internationalen Raum galten entsprechend die Theorien des Freihandels und der möglichst schrankenlosen internationalen Arbeitsteilung zwischen den – mit unterschiedlichen Ressourcen ausgestatteten – Ländern als der Weisheit letzter Schluss. Nur durch die anonymen Gesetze des Weltmarktes, die – wie im Landesinneren – durch Angebot und Nachfrage das Wechselspiel der Marktkräfte bestimmen, könne nicht nur eine optimale Lenkung der Kapitale und der Arbeitskräfte, sondern auch in der Konsequenz eine maximale Wohlfahrt für alle markt beteiligten Wirtschaftsakteure erzielt werden. Die liberalistische Außenhandels- und Außenwirtschaftstheorie war die dominante geistig-ideologische Orientierungsinstanz für die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts und galt als unerschütterlich bis zur Weltwirtschaftskrise. Obwohl nur bestimmte, kleine Teile der ökonomisch-gesellschaftlichen Wirklichkeit in ihre theoretische Wahrnehmung eingegangen waren, sollte die wirtschaftliche Entwicklung doch nach den aus ihr abgeleiteten Maximen verlaufen.

Die Weltwirtschaftskrise führte daher nicht nur zur erheblichen Relativierung und Einflussminderung des freihändlerisch-liberalistischen Denkens. Auch die diesen Ideen am meisten anhängenden und von ihnen am stärksten profitierenden Segmente der Gesellschaft, nämlich die jeweiligen Exportoligarchien in der Landwirtschaft oder im Rohstoffsektor Lateinamerikas wurden durch diese Erschütterung nicht selten von der politischen Bühne verdrängt.

Der durch diese Krise und die weltwirtschaftlichen Zwänge aufgenötigte, mehr oder minder radikale wirtschaftspolitische Kurswechsel führte seit Beginn der 1930er Jahre in den meisten Ländern Lateinamerikas auch zu bedeutenden gesellschaftlich-politischen Veränderungsprozessen. Die Strategie der staatlich gestützten Importsubstitution, die zugleich eine durch hohe Schutzzölle protegierte Industrialisierung implizierte, führte zu einem Strukturwandel, in dem die primären Sektoren zugunsten des sekundären und tertiären Sektors an Relevanz verloren. Verstärkte Binnenwanderungen vom Land in die Städte, Urbanisierungsschübe, Wachstum der städtischen Lohnabhängigen etc. deuteten auf eine erstmals aus internen Quellen gespeiste Erweiterung des jeweiligen nationalen Binnenmarktes hin.

Die wieder ansteigenden Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) seit der zweiten Hälfte der 1930er Jahre, vor allem der Industrieproduktion, hielten – unter dem »natürlichen Schutz« der Wirkungen des Zweiten Weltkriegs – bis in die erste Nachkriegsperiode an und erfuhren in der allgemeinen Prosperitätsphase der 1950er und 1960er Jahre noch eine deutliche Steigerung (vgl. Tabelle 1.1.).

Tabelle 1.1.: Wachstum des Bruttoinlandsprodukts nach Perioden (in %)

	1900-13	1913-29	1929-45	1945-72	1972-81	1981-96
Argentinien	6,3	4,1	3,4	3,8	2,5	1,9
Brasilien	4,1	5,1	4,4	6,9	6,6	2,4
Chile	3,6	3,7	3,0	4,1	3,6	5,4
Kolumbien	4,4	4,9	3,8	5,1	5,0	4,0
Ecuador	5,0	4,1	3,3	5,3	7,0	2,6
Mexico	3,4	1,4 ^a	4,2	6,5	5,5	1,5
Peru	4,5	5,3	2,8	5,3	3,4	0,4
Venezuela	2,3	9,2	4,2	5,7	4,7	2,2
LA-8	4,3	3,3	3,8	5,6	5,2	2,3
Zentralamerika		3,8 ^b	2,9	5,4	3,8	2,7
Lateinamerika				5,3	3,7	2,2

Bemerkung: LA-8 beinhaltet die obengenannten Länder. Zentralamerika beinhaltet Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador und Nicaragua.

^a Die Zahlen für Mexico während dieser Periode schließen die Jahre der Revolution (1911-1920) aus.

^b Die Datenerhebungen beginnen im Jahre 1920.

Quelle: Thorp 1998: 15

Dieser »ersten Phase der Importsubstitution« von ca. 1930-1955 entsprachen auf politischer Ebene in den fortgeschrittenen Ländern Lateinamerikas populistische Bewegungen und Herrschaftsregimes. Mit der Beendigung des »Wachstums nach außen« und dem notgedrungenen Beginn einer stärker binnenzentrierten Entwicklung wurden die traditionellen Exportoligarchien und die mit ihnen verbundenen Kräfte des »Export-Import-Systems« (Handel, Versicherung, bestimmte freie Berufe etc.) zeitweise in den Hintergrund gedrängt. Es bildeten sich Allianzen von Repräsentanten linksnationalistischer Militärs, von Vertretern des kleinen und mittleren, auf den Binnenmarkt ausgerichteten Bürgertums und von großen Teilen der neu in die Städte geströmten Arbeiter, die im sekundären und tertiären Sektor der städtischen Wirtschaft Fuß gefasst hatten. Diese populistischen Regimes in Argentinien, Brasilien, teilweise Mexico und Chile etc. prägten sich tief und überwiegend positiv in das kollektive Gedächtnis der jeweiligen Gesellschaften ein, da in dieser Periode ökonomisches Wachstum, eine gewisse Umverteilung zugunsten der städtischen Massen mit einer nationalistisch-antiimperialistischen Politik zusammenflossen.

Doch mit dem Wegfall der diese »leichte Phase« der Importsubstitution begünstigenden internen und internationalen Rahmenbedingungen gerieten diese Regimes in die Krise und wurden gestürzt. Dies war – verstärkt noch durch die zunehmende Bipolarisierung der Welt infolge des nun ein-

setzenden Kalten Kriegs – die Periode von Ende der 1940er bis Mitte der 1950er Jahre. Mit der Wiederherstellung des Weltmarkts gewannen die traditionellen Exportsektoren abermals an Gewicht, es bildeten sich neue Herrschaftsallianzen, die teilweise auch Sektoren der gestärkten einheimischen Industriebourgeoisie und Fürsprecher des ausländischen Kapitals miteinschlossen. Den der Importsubstitutionsstrategie – unter den obwaltenden machtpolitischen Bedingungen – innewohnenden Widersprüchen und Schwierigkeiten sollte nun – seit etwa Mitte der 1950er Jahre – mit unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Strategieakzentuierungen begegnet werden, ohne indes Grundelemente der Importsubstitutionspolitik völlig aufzugeben.

Als Dynamisierungsfaktor wurde seit den 1950er Jahren von vielen Regierungen der Zustrom von Auslandskapital, das nun mehr oder minder stark umworben wurde, betrachtet. Seit Anfang der 1960er Jahre versuchte man – sicherlich auch animiert durch das europäische Beispiel – die notorische Binnenmarktengpass in den einzelnen Staaten durch regionale Integrationsprojekte (die lateinamerikanische Freihandelszone, ALALC, den Gemeinsamen Mittelamerikanischen Markt, MCCA, später den Andenpakt etc.) zu überwinden. Auch begannen einige Staaten seit Ende der 1960er Jahre eine exportorientierte Industriepolitik ins Werk zu setzen, allerdings ohne langen Atem und ohne allzu große Emphase. Schließlich glaubten viele Regierungen seit Mitte der 1970er Jahre – unter der Gunst der finanziellen Bedingungen – die Defizite und Widersprüche der wirtschaftlichen Entwicklung zumindest zeitweise durch eine enorme Steigerung der Kreditaufnahme im Ausland überdecken zu können.

Aber auch dadurch konnten in nahezu allen Ländern Lateinamerikas die anstehenden ökonomischen Hauptprobleme nicht gelöst oder dauerhaft abgemildert werden. Das langsame Wachstum der Exporte (die in den 1970er Jahren immer noch zu ca. 70% aus Rohstoffen und Mineralien bestanden) kontrastierte mit einem bedeutend schnelleren Importwachstum, was fast überall zu einer strukturell negativen Handelsbilanz führte; die chronisch defizitären Staatshaushalte, die damit partiell zusammenhängenden hohen Inflationsraten sowie die extrem ungleiche Einkommens-, Vermögens- und Machtverteilung waren in den meisten lateinamerikanischen Ländern charakteristische Merkmale der ökonomischen Grundstruktur. Die überwiegend niedrigen Investitionsquoten, der geringe Produktivitätszuwachs sowie die – abgesehen von einigen Exportenklaven – schwache Entwicklung der Landwirtschaft sind weitere Strukturprobleme, die allesamt durch die jeweiligen wirtschaftspolitischen Akzentsetzungen nicht ernsthaft bewältigt werden konnten.

Ein Indikator des relativen Niedergangs der lateinamerikanischen Ökonomien kann beispielsweise in dem Umstand gesehen werden, dass ihr Anteil an den Weltexporten 1950 noch bei 12% lag, 1980 dagegen auf einen Wert von ca. 5% abgesunken war.¹

Die seit den 1950er Jahren sich entfaltenden und sich kumulierenden wirtschaftlichen Probleme erhöhten das soziale Konfliktpotenzial, nicht zuletzt dadurch, dass vielfach abgegebene Reformversprechen (wie z.B. die unter Präsident Kennedy verkündete »Allianz für den Fortschritt«) nicht eingehalten wurden. Die Bildung und Stärkung sozialer Bewegungen und linker Parteien während der 1960er Jahre führten in einigen Staaten (Brasilien, Argentinien) zu Militärdiktaturen, da die herrschenden Kräfte zu keinerlei Konzessionen bereit waren. Diese Entwicklungstendenz verallgemeinerte sich in den 1970er Jahren fast auf dem ganzen Kontinent. Aber auch diese Regimes fanden trotz hoher Repression gegenüber den urbanen und ländlichen Unterschichten keinen dauerhaften Ausweg aus der ökonomischen Misere. Unter einigen Militärregierungen beschleunigte sich der Verschuldungsprozess.

Als 1982 infolge der international gewandelten Bedingungen (starker Zinsanstieg, Rohstoffpreisverfall) und nur geringfügiger interner Veränderung der Produktionsstrukturen die Zahlungsunfähigkeit gegenüber den internationalen Gläubigern erklärt werden musste, begann die Verschuldungskrise, die praktisch ganz Lateinamerika erfasste. Die überall implementierte Austeritäts- und Strukturanpassungspolitik, auf die sich die national führenden Politiker mit den internationalen Institutionen (vor allem IWF, Pariser Gläubigerclub etc.) geeinigt hatten, brachte einen wirtschaftlichen Rückgang und eine Verschärfung der Armut auf allen Ebenen mit sich. Die 1980er Jahre gingen infolgedessen als die »verlorene Dekade« in die jüngste Wirtschaftsgeschichtsschreibung ein. Die Frage, ob dieser enorme ökonomisch-soziale Rückschlag primär der vorherigen Wirtschaftspolitik (auch: versäumten Reformen) anzulasten, oder dem Konto der auf die Krise reagierenden Austeritäts- und Strukturanpassungspolitik zuzuschreiben ist, wurde in Lateinamerika heftig diskutiert.

Im Laufe der 1980er Jahre setzte sich, nach den kurzfristig angelegten Austeritätsmaßnahmen, eine grundsätzlich angelegte Veränderung der Wirtschaftspolitik durch; als neue herrschende Lehre, als neues Paradigma wird

¹ Auch wenn zugegeben werden muss, dass die Basisperiode 1945-50 infolge der einmaligen Nachkriegskonstellation für Lateinamerika außergewöhnlich hohe Weltmarktanteile ausweist, ist die langfristige Tendenz sich verringernder Weltmarktpräsenz kaum bezweifelbar.

das wirtschaftspolitische Konzept der neoliberalen Orientierung von fast allen lateinamerikanischen Regierungen mehr oder minder intensiv verfolgt.

Dieses Konzept, das u.a. eine rigorose Öffnung der lateinamerikanischen Ökonomien nach außen (weitgehende Zollsenkung, Abbau der Zugangsschranken für das Auslandskapital, keine Restriktionen für das international mobile Geldkapital etc.) vorsieht und das mit einer weitgehenden Privatisierung vormals staatlicher Unternehmen verbunden ist, bedeutet einen tiefgreifenden Einschnitt in die ökonomische Entwicklung der lateinamerikanischen Länder. Die vielfältige »Deregulierung« der Arbeitsverhältnisse, die Liberalisierung von Preisen sowie die Privatisierung von Sozialleistungen und der sozialen Infrastruktur impliziert nicht weniger bedeutsame gesellschaftliche Strukturveränderungen. In vielen Staaten ging im Übrigen die Einführung und Durchsetzung der neoliberalen Orientierung mit der Rückkehr zur politischen Demokratie einher.

Einige Erfolge des neoliberalen Konzepts verschafften ihren Repräsentanten sogar eine gewisse Popularität, sodass diese im Laufe der 1990er Jahre als Präsidenten mit überwältigender Mehrheit wiedergewählt wurden (z.B. in Argentinien 1995; in Peru 1995). Als größtes Positivum dieser Politik wurde die erfolgreiche Bekämpfung der Inflation empfunden und entsprechend in Wahlen »honoriert«. Die Sanierung der Staatsfinanzen und die Möglichkeit, billige Importgüter erwerben zu können, müssen gleichfalls als Pluspunkte notiert werden. Sogar die Wachstumsraten der Gesamtwirtschaften zeigten für ein paar Jahre in einigen Ländern wieder – manchmal nach jahrzehntelanger Stagnation – steil nach oben. In einigen Ländern erhöhten sich die Exportzuwachsrate, der Kapitalzufluss stieg an. Indes sind andere Defizite und ökonomische Disproportionen aus dem oben genannten Katalog – vor allem die tiefe soziale Polarisierung, das Armutproblem, die mangelhafte interne ökonomische Vernetzung etc. – nicht nur kaum angegangen worden, sondern haben sich im Verlaufe der neoliberalen Politikdurchsetzung verschlimmert.

Die höhere Verletzlichkeit der lateinamerikanischen Wirtschaften gegenüber externen Vorgängen war meistens mit einer die Binnenwirtschaft vernachlässigenden Strategie verbunden. Dies machte sich negativ fühlbar in verschiedenen scharfen Rezessionen, so z.B. in der »Peso-Krise« in Mexiko 1994/95, die den so genannten Tequila-Effekt (1995) in vielen südamerikanischen Ländern auslöste. Auch hat Lateinamerika nach den vorliegenden Zahlen für 1998 und 1999 gesamtwirtschaftlich stagniert oder sogar ein »Minuswachstum« hinnehmen müssen. (Siehe zur weiteren Entwicklung seit diesem Zeitpunkt: Kapitel 9).

So schließt sich in gewisser Weise der Kreis, wenn auch – wie angedeutet – auf eher karikaturhafte Weise. Der schmerzhaft wiedergeborene Liberalismus, dessen offiziös kodifizierte Form im so genannten Washington Consensus Ende der 1980er Jahre niedergelegt worden war und der als »Neoliberalismus« seinen Charme zu verbreiten suchte, hat nur noch einige theoretische Konstrukte mit dem alten Liberalismus gemein. Die global veränderten Bedingungen und die sehr stark gewandelten internen Konstellationen haben es mit sich gebracht, dass der heutige Neoliberalismus ganz andere ökonomisch-soziale und politische Begleiterscheinungen als sein historischer Vorgänger aufweist. Statt Dynamik und Prosperität sind unter heutigen Bedingungen eher mäßiges Wachstum oder relative Stagnation zu verzeichnen. Die Armutsquote in Lateinamerika ist gegenüber der Zeit vor der Verschuldungskrise (1980) immer noch höher, das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen hat auch heute noch nicht das Niveau von 1980 wieder erreicht.

Dies gilt in ähnlicher Weise auch für andere ökonomische und soziale Indikatoren. Alles in allem: keine sehr beeindruckenden Ergebnisse für eine wirtschaftspolitische Strategie, die seit 10 bis 15 Jahren verfolgt wird. Statt der Ausweitung der Mittelschichten – wie zwischen 1870 und 1930 – kam es in den letzten 20 Jahren – bis zum Beginn der jüngsten Boomphase (2003-2008) – eher zu Schrumpfungs- und internen Polarisierungsprozessen innerhalb der städtischen Mittelschichten. Statt bedeutender Immigration kam es zur massenweisen Auswanderung aus vielen Ländern Lateinamerikas; vor allem aus Mexico, den zentralamerikanischen und karibischen Staaten, aber auch aus Ecuador, Argentinien und Uruguay haben die Emigrationsströme in den letzten Jahren markant zugenommen. Statt Ausweitung und qualitativer Verbesserung des Erziehungs-, Bildungswesens und der gesamten sozialen Infrastrukturen überwogen bis vor kurzem Restriktionen und Qualitätsverfall in all diesen Bereichen; es sei denn, man denkt an die privaten Enklaven, die vorzügliche Dienstleistungen anbieten, die aber freilich nur sehr wenige in Anspruch nehmen können.

Der alte Liberalismus hat in Lateinamerika stark die Zentralisierungstendenzen befördert, der neue zeichnet sich eher durch Maßnahmen der Dezentralisierung aus, wobei diese vor allem eine Entlastung von finanziellen Verpflichtungen der Zentralstaaten (bezüglich der Erziehung, des Gesundheitswesens, der Verwaltung etc.) intendieren. Mit dem »klassischen Liberalismus« in Lateinamerika ging nicht nur eine Laizisierung und Säkularisierung des öffentlichen Lebens einher, es wurden generell Rechtsreformen, Strafrechtsreformen etc. eingeführt, die Einhaltung von Gesetz und Recht machten unverkennbar große Fortschritte. Im Zeitalter des Neoliberalis-

mus dagegen sind die Bewohner Lateinamerikas Opfer einer zunehmenden Unterminierung der Rechtsverhältnisse: Die tendenzielle Auflösung der öffentlichen Ordnung und der Wirksamkeit staatlicher und politischer Schutzgewalt im Zeichen eines weitgehenden Normenzerfalls; eine öffentlich geförderte Strafflosigkeit (»impunidad«), das immer dreistere Auftreten von Drogenmafias, einer ins Kraut schießenden »Entführungsindustrie«, die klar sich steigernde alltägliche Gewaltkriminalität etc. – all dies ist offenbar fast zu einer »Normalerscheinung« in nicht wenigen Staaten Lateinamerikas geworden.

Auch der weitverbreitete Reformdiskurs, der im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts noch seine Berechtigung hatte, wirkt angesichts der aktuellen realen Tendenzen in Lateinamerika überaus hohl; die zweite Phase der »neoliberalen Reformen«, die starke soziale Akzente tragen und die erwähnten Gebrechen der neoliberalen Orientierung beheben soll, wird zwar seit Beginn der 1990er Jahre proklamiert und propagiert, aber faktisch ändert sich kaum etwas, schon gar nicht zum Besseren.

Die »Farce« des ungezügelten und destruktiven Neoliberalismus (mit allen seinen negativen Implikationen) zu überwinden, dürfte eine zentrale Aufgabe des 21. Jahrhunderts werden.²

² Die hier knapp vorgenommene typisierende Entgegensetzung des »alten« und des »neuen« Liberalismus darf nicht missverstanden werden. Eine idealistische Glorifizierung der harten und brutalen Klassenrealitäten unter dem Liberalismus des 19. und frühen 20. Jahrhunderts (in Lateinamerika und anderswo) entspricht ebenso wenig den Auffassungen des Verfassers wie eine Unterschätzung der historischen Wirkungsmächtigkeit des neoliberalen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodells heute. Vielmehr war mit der – in der Realität vielleicht weniger scharfen – Dichotomisierung zweier Perioden (unter ähnlichen ideologischen Vorzeichen) intendiert, die relative Fortschrittlichkeit des »alten Liberalismus« und die überwiegend restaurativ-reaktionäre Stoßrichtung des Neoliberalismus anzudeuten, vor allem bezüglich seines Bestrebens, eine uneingeschränkte Kapitalherrschaft wieder herzustellen.

stematische Opposition modifiziert werden kann. Hierzu gibt es durchaus vereinzelte Ansätze, wenn man die positiven Neuanfänge im kommunalen Bereich, der in manchen Ländern seit einigen Jahren durch mehr Autonomie und demokratische Prozesse gekennzeichnet ist, veranschlagt. Auch die vielfältigen sozialen Bewegungen auf unterschiedlichen Feldern haben zwar mit der Demokratisierung einen gewissen Rückschlag erleben müssen, sind aber in vielen Ländern keineswegs still gestellt, sondern üben eine z.T. beträchtliche Rolle auch im politischen Prozess aus (vgl. Mittag/Ismar 2009). Nicht zuletzt auch einige Parteikonstellationen in manchen Ländern veranlassen dazu anzunehmen, dass Oppositionsorientierungen gegenüber dem herrschenden und scheinbar übermächtigen neoliberalen Trend durchaus Erfolgchancen besitzen.

Zehn Jahre später – aktuelle Tendenzen

Wie vor zehn Jahren bereits angedeutet, hat sich das neoliberale Modell nicht als »allmächtig« und dauerhaft wirksam erwiesen. Gerade seit der Jahrhundertwende sind bekanntlich – beginnend mit Venezuela 1998 – eine Reihe von Links- bzw. von Mitte-Links-Regierungen gewählt worden, die sich allesamt mehr oder minder deutlich gegen die bisher vorherrschende neoliberale Orientierung (oder wenigstens bestimmte Politikelemente daraus) ausgesprochen haben. Hierzu zählen mittlerweile Venezuela, Brasilien, Argentinien, Uruguay, Bolivien, Ecuador, Nicaragua, Paraguay und – mit Abstrichen – auch Chile. In der Terminologie der hier skizzierten Szenarien mit seinen drei Typen sind diese Länder zwischen Typ 2 und Typ 3 anzusiedeln, wobei eine Subgruppe, die Venezuela, Bolivien und Ecuador umfasst, eher dem Typus grundlegender Reformen nahesteht, während die restlichen genannten Länder eher in der Mitte zwischen Typ 2 und Typ 3 zu verorten wären. Eine andere Gruppe, zu der Mexico, Kolumbien, Peru und die meisten zentralamerikanischen Länder zu rechnen sind, wären eher dem Typ 2 zuzuschlagen. Die katastrophische Variante hat sich – außer in Haiti – in den letzten zehn Jahren nicht weiter entfaltet, wobei sich Kolumbien unter Präsident Alvaro Uribe eher stabilisiert hat, wenn auch auf autoritäre und viele Opfer kostende Art und Weise, während Mexico sich vor allem seit der Präsidentschaft Felipe Calderóns (2006) zu einem fast bürgerkriegsähnlichen Terrain – mit gravierenden ökonomischen und sozialen Problemen – zurückentwickelt hat (Sterr 2008).

Die neuen Links- oder Mitte-Links-Regierungen haben zweifellos neue Akzente auf verschiedenen Ebenen gesetzt, die direkt oder indirekt die

weitere sozio-ökonomische und gesellschaftliche Entwicklung betreffen. So zum einen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik selbst. Hier sind neben der weiteren Beachtung makroökonomischer Stabilität (Außenwirtschaft, Haushalt, Preisentwicklung) – also Elementen des Washington Consensus – auch Momente keynesianischer Politik getreten (Industriepolitik, Planorientierung, Staatsinterventionismus), wenngleich eine aufeinander abgestimmte Konzeption – verbunden mit grundlegenden Reformen im Steuersystem, der Verwaltung, dem Gesundheits- und Erziehungswesen zum Beispiel – zumeist Desiderat geblieben ist. Die relativen Erfolge zeigen sich dennoch unter anderem in der Verringerung der Armutsquote, der Erhöhung formeller Arbeitsplätze und dem leichten Rückgang der Ungleichheitskoeffizienten. Dies stellt zweifellos keinen »revolutionären Durchbruch« dar, und viele Postulate alternativer Wirtschaftspolitik bezüglich des Mikro- und Makro-, aber auch des ökologischen Bereichs, bleiben kaum beachtet. Dennoch bilden diese Schritte nach vorn Ausgangsbedingungen, von denen aus eine weitergehende, radikalere Reformpolitik (im Sinne der obigen dritten Entwicklungsvariante) eine bessere Realisierungschance hätte, wenn sich entsprechende gesellschaftliche Subjekte dafür in koordinierter und energischer Form einsetzen würden. Dies berührt das komplexe Verhältnis zwischen linken Regierungen und sozialen Bewegungen, welches durch eine Mischung von wechselseitiger Unterstützung und Spannungen gekennzeichnet ist (Zibechi 2008).

Ein zweiter Bereich, der auch wirtschaftspolitisch relevant ist, bezieht sich auf die neue Außen- und Außenwirtschaftspolitik der neuen Regierungen. Hier sind zwei Momente vorrangig zu beachten: zum einen die Diversifizierung der Außenbeziehungen, vor allem in den Süd-Süd-Bereich hinein (besonders die neuen Beziehungen zu China) und zum anderen die Verstärkung der Bemühungen um regionale Projekte der Wirtschafts- und politischen Integration. Auch in diesen Punkten sind innerhalb der neuen Regierungen recht unterschiedliche Akzentsetzungen zu beobachten. Während Brasilien, Chile, Uruguay und sicher auch Argentinien nicht wirklich eine grundlegende Revision der neoliberal inspirierten Exportorientierung ins Auge fassen und »internationale Konkurrenzfähigkeit« nach wie vor oberste Zielorientierung bleibt, suchen Venezuela, Bolivien und Ecuador – in Zusammenarbeit mit Kuba – neue Formen ökonomischer Zusammenarbeit, der Arbeitsteilung und des Austauschs zu erproben. Wie tief und prägend für die weitere ökonomische Entwicklung des Subkontinents derartige Vernetzungen werden können und welche Wirkungen von solchen Projekten ausgehen werden, kann bislang nicht mit Sicherheit gesagt werden. Immerhin stehen bei diesen Versuchen – im Unterschied zu den neostrukturalistisch

ausgelegten Orientierungen der erstgenannten Ländergruppe – die Fragen der Machtverteilung, der Massenpartizipation, der gesellschaftlichen Ungleichheit sowie der Rolle des Auslandskapitals und der transnationalen Konzerne – als Kernproblembereiche zukünftiger gesellschaftlicher Entwicklung im Mittelpunkt der Diskussion und werden als zentrale Felder des politischen Konflikts gedeutet.

Der dritte große Bereich »post-neoliberaler« Veränderungen liegt in den (notwendigen) Korrekturen des politischen Systems, das heißt der Realisierung von neuen Demokratieformen, die andauernde Beeinflussungsmöglichkeit von politischen Inhalten und Entscheidungen, die die Masse der Bevölkerung betreffen, sicherstellen. Gerade unter der Dominanz neoliberaler wirtschaftspolitischer Leitlinien hatte sich deutlich gezeigt, dass die traditionelle repräsentative Demokratie mit ihrem überkommenen Parteiensystem in nicht wenigen Ländern den Einfluss der großen Mehrheit auf den Gang der ökonomischen und sozialen Entwicklung stark limitierte. Damit wurden die mit dem Übergang von den Militärdiktaturen zu zivilen Demokratien verbundenen Hoffnungen schwer enttäuscht. So ist es nicht unverständlich, dass gerade in Gesellschaften, wo dies besonders deutlich zum Ausdruck gekommen war, der Impetus zur Verfassungsreform sich als erste Notwendigkeit aufdrängte. Venezuela, Bolivien und Ecuador sind die Länderbeispiele, bei denen das herrschende Parteiensystem und politische Institutionengefüge besonders diskreditiert waren und daher der Wunsch nach grundlegenden und verfassungsrechtlichen Veränderungen breite demokratische Zustimmung erfuhr. Die Bedeutung der neuen Mitte-Links-Regierungen für die Vertiefung oder Modifizierung der Demokratie wird in Lateinamerika sowohl in der politischen wie wissenschaftlichen Diskussion sehr kontrovers beurteilt. Die jeweiligen sich abzeichnenden Modi neuer Demokratieformen sind aber jenseits der simplen Dichotomie gute gemäßigte sozialdemokratische Variante versus schlechte populistisch radikale Variante anzusiedeln. Sehr viel differenzierter sind die neuen, im Einzelnen recht unterschiedlichen Demokratiemodelle mit den differierenden historisch-politischen Erfahrungen und gesellschaftlichen Bedingungen verbunden (Panizza 2009: 185ff.; Wolff 2008).

Unabhängig von dieser grundsätzlichen Ebene neuer Konfigurationen von Demokratie ist diese Problematik auch für die – hier im Vordergrund stehende – wirtschaftliche Entwicklung und die demokratischen Entscheidungsmöglichkeiten in diesem Bereich relevant. Es macht einen Unterschied, ob die externen und internen Zwänge, unter die sich jede Wirtschafts- und Sozialpolitik gestellt sieht, als anonym vorgegeben und damit nicht veränderbar, sondern praktisch direkt exekutierbar angesehen wird, oder ob diese

Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Entwicklungsstrategien als solche transparent gemacht werden, Alternativen und Veränderungsmöglichkeiten (mit all ihren kurz- und langfristigen Vor- und Nachteilen) offen ausgesprochen, diskutiert und zur Wahl gestellt werden. So könnte eine umfassende wirtschafts- und sozialpolitische Diskussion über die Implikationen unterschiedlicher Strategien für bestimmte soziale Gruppen, ihre Folgen für eine ökologische Nachhaltigkeit etc. zu einem politischen Lernfeld werden, in dem die angestammten Interessenpositionen (»vested interests«) auf einen öffentlichen Prüfstand gestellt und damit schon im Ansatz relativiert werden. Die Spannung zwischen Konflikt und Anpassung/Moderierung, die in jedem demokratischen Prozess innerhalb kapitalistischer Gesellschaften besteht (Panizza 2009: 197ff.), kann hierdurch transparent gemacht werden und zugleich die ökonomischen und sozialen Kosten einer eventuellen Systemveränderung unter den obwaltenden Rahmenbedingungen offen gelegt werden. In diesem Sinne müsste es dem Verlauf und dem Ergebnis dieses Diskussionsprozesses überlassen werden, wie tiefgreifend und wie dauerhaft Modifikationen oder grundsätzliche Veränderungen an der Wirtschafts- und Sozialstruktur des jeweiligen Landes vorgenommen werden. Die Möglichkeit dazu ist nun im Unterschied zu der Zeit unerschütterter neoliberaler Dominanz grundsätzlich vorhanden. Es ist nicht zuletzt die Aufgabe der Linken in den jeweiligen Ländern, der sozialen Bewegungen und der Regierungen, die Optionen für die unterschiedlichen Entwicklungswege offen zu legen. Insofern könnten eine neue Stufe und eine neue Qualität der Demokratisierung auch einen erheblichen Einfluss auf die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung Lateinamerikas ausüben.